

**This is an electronic reprint of the original article.
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

Author(s): Kettunen, Pekka; Möttönen, Sakari

Title: Asiakkuuden rajat ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveystalvveluissa

Year: 2011

Version:

Please cite the original version:

Kettunen, P., & Möttönen, S. (2011). Asiakkuuden rajat ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveystalvveluissa. Kansalaisyhteiskunta, 2 (1), 57-68.

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

NÄKEMYKSIÄ

ASIAKKUUDEN RAJAT JA MAHDOLLISUUDET SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA

Pekka Kettunen & Sakari Möttönen*

Johdanto

Nykyisin puhutaan paljon asiakaskeskeisyydestä, asiakaslähtöisyydestä ja asiakastyytyväisyydestä. Käsitteet tekevät vahvasti tuloa myös sosiaali- ja terveyspalveluihin. Uudessa terveydenhuoltolaissa (1326/2010) sanotaan, että lain tarkoituksena on vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä (1 §, kohta 4). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä on ottanut yhdeksi tavoitelinjaukseksi sen, että sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä toimii asiakaskeskeisesti (Työryhmän väliraportti). Kunnat ovat omassa kehittämistyössään ottaneet asiakaslähtöisyyden parantamisen keskeiseksi tavoitteeksi. Kuntien organisaatiota uudistetaan tunnistamalla asiakasprosesseja asettaen tavoitteeksi tyydyttää asiakkaiden tarpeita mahdollisimman hyvin.

Sopiiko asiakaslähtöisyys myös kunnallisiin palveluihin? Palvelujen käyttäjillä (potilaat, oppilaat, edunsaajat) ei yleensä ole vahvaa ja aktiivista roolia suhteessa palvelun tuottajaan. Voidaanko tästä tilanteesta hypätä ongelmitta näkemään palveluja käyttävät kuntalaiset asiakaina, joiden mielipide ja tyytyväisyys palveluihin asettuvat etusijalle? Asiakas-käsite on tullut julkishallintoon kahdelta eri suunnalta. Yhtenä

*Pekka Kettunen on sosiaalipalvelujen arvioinnin professori Jyväskylän yliopistossa. E-mail: pekka.t.kettunen@jyu.fi ja HTT, dosentti Sakari Möttönen Jyväskylän kaupungin strategijaohjtaja. Email: sakari.mottonen@jkl.fi

suuntana on asiakkuus markkinamaisena käsitteenä liittyen New Public Management- suuntaukseen ja julkishallinnon mallinottamiseen yrityksistä. Toisena taustaideologina on suoraan osallistumiseen ja demokratiaan liittyvä näkemys kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kasvattamisesta myös suhteessa julkishallinnon tuotoksiin.

Mutta onko kunnallisten palvelujen käyttäjä rinnastettavissa vaikkapa pesukoneen tai kuntosalipalvelun ostajaan? Isossa-Britanniassa keskusteltiin jo 1980-luvulla siitä, miten kansalaisuus, asiakkuus ja kuluttajuus (citizen, client, consumer) sopivat yhteen ja millaisia rooleja ne tarkasti ottaen kuvaavat (Burns ym. 1994). Keskeinen väite tässä keskustelussa on se, että kunnallisen (julkisen) palvelun käyttäjän asiakkaaksi tekeminen on jollain tavoin ristiriidassa kuntalaisen/kansalaisen muiden roolien kanssa. Kunta on itsehallinnollinen yksikkö, jossa kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan toimintaan on perusarvo. Lisäksi keskusteluun liittyy vahva epäily siitä, että julkisten palveluiden käyttö ei luonteeltaan vastaa markkinatilannetta ja siksi ei tulisi puhua ylipäättään asiakkaista. Kun kuntia on ryhdytty NPM-oppien mukaisesti rinnastamaan yrityksiin, on väitetty, että kunnat eivät osaa toimia samalla tavalla asiakaslähtöisesti kuin yritykset.

Toisaalta palveluiden käyttäjällä/asiakkaalla on nähty myös olevan oma roolinsa julkisten palvelujen viitekehyksessä. Vartiainen (2009) korostaa, että asiakas- ja käyttäjänäkökulmaan ja kansalaisten osallistumista tarvitaan lähentämään hallinnon ja kansalaisten välistä suhdetta. Kansalaisnäkökulmaa tarvitaan kompleksisten organisaation hallinnassa. Niitä ei voida enää hallita keskitetyllä ohjauksella vaan toiminta- ja päätösvaltaa täytyy olla hallinnon ja kuntalaisten kohtaamisen rajapinnoilla. Myös organisaatioiden professionaalistuminen edellyttää asiakkuus- ja kansalaisnäkökulmasta muodostuvaa vastavoimaa. Julkisten palvelujen käyttötapahtumat ovat usein niin monimutkaisia, että niitä ei voida ratkaista pelkästään ammatillisen tiedon avulla (Raisio 2009). Tarvitaan siis palvelujen käyttäjien tietoa.

Onkin syytä kysyä, miten hyvin yritysmaailman oppien mukainen asiakasnäkökulma sopii julkisen palvelutuotannon kontekstiin. Onko palvelujen käyttäjällä, joka ei maksa palvelusta, samat oikeudet kuin yrityksen asiakkaalla? Artikkelissa tarkastellaan myös asiakaslähtöisyyden kehittämistä, joka voidaan nähdä asteittain vahvistuvana jatkumona

tyytyväisyyden ja luottamuksen kartoituksesta aina kysyntälähtöisyyteen, palvelujen käyttäjien preferenssien mukaiseen palvelutuotantoon asti. Mitä asiakaslähtöisyydellä oikeastaan tavoitellaan? Artikkelit etenee siten, että seuraavassa jaksossa tarkastellaan julkispalvelujen asiakkaita eri näkökulmista, kolmannessa jaksossa katsotaan erilaisia konkreettisia tapoja lisätä asiakaslähtöisyyttä ja neljännessä jaksossa vedetään keskustelua yhteen ja suhteutetaan asiakaslähtöisyyttä poliittisen osallistumisen kokonaisuuteen.

Millainen rooli on julkisen palvelujen käyttäjällä?

Julkiset palvelut, erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelut, ovat poliittisesti päätettyjä tapoja vastata erilaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Palvelut perustuvat poliittiseen päätöksentekoon ja ne ovat yleensä monin eri tavoin säädeltyjä. Poliittis-hallinnollinen päätöksenteko rakentuu sille, että ohjelmien/interventioiden lähtökohtana voi olla esimerkiksi yleinen keskustelu, median huomio tai poliittinen aktiivisuus ja laaja-alaisen valmistelun tuloksena päätetään vastata ongelmaan/tarpeeseen tietyllä tavalla. Hallinnon tehtävän on toteuttaa näitä päätöksiä mahdollisimman tarkasti poliittisesti asetettuja tavoitteita noudattaen (Parsons 1994). Eräs tapa jäsentää ja laajentaa asiakasnäkökulmaa on hahmottaa niitä tilanteita, joissa kansalainen kohtaa julkisen organisaation, esimerkiksi kunnan. Kohtaaminen voi olla yksilöllinen tapahtuma, jossa kuntalainen on potilaan, aidon asiakkaan (ostajan) asemassa tai hän voi olla myös julkisen vallan toimenpiteiden (esim. lastensuojelun) kohde. Toisaalta kuntalaiset kohtaavat kunnan kollektiivin jäsenenä palvelun käyttäjänä, valintoja tekevänä kuluttajana tai vaikuttamiseen osallistuva kansalaisena. (Kettunen & Kiviniemi 2000; Möttönen 2010). Palvelujen käyttäminen on vain yksi kiinne kohta julkisen vallan ja kansalaisten välillä.

Julkisten palvelujen asiakkuuden perusta vaihtelee. Keitä ovat julkispalveluiden asiakkaat? Asiakkuuden luonne on eri tilanteissa erilainen. Osa hakeutuu vapaaehtoisesta ja samalla tavoin kuin yksityisiin palveluihin. Osa joutuu hakeutumaan palveluihin, esim. potilaaksi sairaa-

laan. Osa haetaan palveluihin kuten monet mielenterveyspotilaat. Joi-
tain ns. asiakkaita joudutaan etsimään ja kehittämään keinoja, miten
asiakkaat saadaan pysymään palvelujen piirissä. Tällaisia asiakkaita on
erityisnuorisotyössä ja päihdepalveluissa. Toinen kysymys, joka liittyy
oleellisesti asiakasnäkökulmaan, on asiakkaiden äänivaltaisuus. Perus-
lähtökohta on asiakkaan äänen kuuleminen ja hänen itsemääräämis-
oikeutensa kunnioittaminen. Tämä periaate on sosiaali- ja terveystoi-
missa ammattieettinen periaate. On kuitenkin otettava huomioon,
että on ”hiljaisia” asiakkaita, joita eivät kykene edustamaan itseään ja
ajamaan etujaan. Tällaiset asiakkaat tarvitsevat palveluammattilaisten
suojelua.

Sosiaalipalveluissa heikommassa asemassa olevien etujen ajaminen
on keskeisessä asemassa (Kananaja ym. 2008). Sosiaalipalvelujen työn-
tekijät eivät ole pelkästään asiakaspalvelijoita, vaan heidän tehtävänsä
on tuoda asiakasryhmiensä etuja ja tarpeita esille omissa organisaati-
oissaan ja yhteiskunnallisessa keskustelussa. He ovat eräänlaisia asiak-
kaiden asianajajia ja puolestapuhujia (Eräsaari 1996). Tarkoitus ei ole
tuottaa palveluja, joita asiakas ostaa vaan auttaa asiakasta auttamaan
itse itseään eli tuottamaan elämisen ja olemisen autonomian apuväli-
neitä. Palvelun käyttäjän näkökulmasta tällainen riippuvuus palvelun
tuottajasta voi olla myös ongelma. Lillrankin (2008) mukaan esimerkiksi
lääkärin ja potilaan suhteeseen voi liittyä myös ammattikunnan edus-
tajan henkilökohtaisia pyrkimyksiä ja epävarmuuden kätkemistä. Asi-
akkaiden aktivoiminen voi luoda liian suuria odotuksia. Kun yrityksen
tarkoituksena on löytää uusia asiakaskuntia ja markkinoida tuotetta,
on julkishallinnon taustalla pikemminkin niukkuutta ja pyrkimystä asi-
akaskunnan rajoittamiseen.

Näiden rajoitteiden puitteissa voidaan tarkastella, mitä asiakaslähtöi-
syyss julkispalveluiden kohdalla voi merkitä. Johdannossa todettiin asia-
kaslähtöisyyden taustalta löytyvän sekä markkinalähtöisiä että demo-
kratiateoreettisia elementtejä. Ensiksi mainitun osalta voidaan todeta,
että kansalaisten suhde julkiseen hallintoon ei ole suoraan verratta-
vissa suhteeseen yrityksiin. Markkinoilla ostajalla on valtaa valita ja
ohjata valinnoillaan tarjolla olevia tuotteita, ainakin tietyissä rajoissa.
Julkishallinnon kohdalla suuria eroja ovat valtion auktoriteetti suh-
teessa kansalaisiin, palvelujen verorahoitus ja poliittinen päätök-

senteko sekä monien palvelujen vapaakäyttöisyys. Yrityksien ja kuntien eroja voi havainnollistaa siten, että asiakas maksaa tuotteista ja palveluista yritykselle, mutta kunnat pääsääntöisesti maksavat asiakkaan käyttämät palvelut.

Toiseksi palveluiden käyttäjän rooli suhteessa muihin osallistumisen muotoihin on nähty jossain määrin eri tavoin. Asiakaslähtöisyys voidaan nähdä osaksi suoran demokratian keinovalikoimaa, joilla muutetaan palvelutuotantoa kysyntälähtöiseksi (Kettunen 2004). Tällainen asiakaslähtöisyys on saanut osakseen myös kritiikkiä. Tritter (2009) esimerkiksi katsoo, että asiakasnäkökulma edustaa yksilökeskeistä konsumerismia, ja on kapea näkemys osallistumisesta. Hänen mukaansa osallistuminen on kollektiivista toimintaa, jossa pyritään vaikuttamaan palvelujen suunnitteluun ja toimeenpanoon sekä yhteiskunnallisiin valintoihin. Yksilökohtaisen, palveluihin kohdistuvan osallistumisen on katsottu mahdollistavan kansalaiseen nähden epätasa-arvoisen vaikuttamisen muodon.

Beresfordin (2009) mukaan yksilökeskeinen asiakas- ja potilasnäkökulma voi siirtää valtaa voimakkaille yksilöille, joiden sana painaa palvelujen suunnittelussa ja tarjonnassa. Heille siirtyy valtaa valita palvelunsa. Samalla asiakasryhmien, esim. potilasjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet palvelujen kehittämiseen ja tarjontaan saattavat vähentyä. Verovaroin rahoitettujen palvelujen tuottamisessa on keskeinen kysymys resurssien suuntaaminen eri palveluille. On todettu, että vahvat ryhmät pystyvät vastustamaan parhaiten resurssileikkauksia, koska heillä on ns. vastaiskukykyä (Virtanen 1995). Pierre ja Peters (2000) puolestaan katsovat palveluihin liitetyn osallistumisen mahdollistavan palvelutuottajien ja palvelujen käyttäjien liittoutumista, joka ei istu luontevasti demokraattisesti ohjattuun päätöksentekoon.

Kaiken kaikkiaan sekä markkinamainen että suoran demokratian mukainen asiakaslähtöisyys kohtaavat kritiikkiä, joka perustuu julkisten palvelujen erityisluonteeseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että asiakaslähtöisyys olisi tyhjä käsite. Hyvän lähtökohdan tarjoaa jo johdannossa esille tuotu tiedon näkökulma. Asiakaslähtöisyyttä voidaan tarkastella palvelujen kehittämiseen tähtäävänä arviointinäkökulmana (Vedung 2008). Palvelujen käyttäjällä on omaa kokemusta palvelun saatavuudesta ja laadusta kun muilla poliittis-hallinnollisen järjestel-

män toimijoilla taas on omia näkökulmiaan. Kansalaisilla yleensä on eri tavoilla perusteltuja käsityksiä palveluiden toimivuudesta, luottamus-
henkilön tai kunnan palveluksessa olevan työntekijällä on oletettavasti
taas hieman toisenlainen näkökulma.

Tämä merkitsee sitä, että eri näkökulmat ovat tärkeitä omilla tavoil-
laan. Kun palvelujen toimivuutta tai laatua arvioidaan samanaikaisesti
useasta eri näkökulmasta, voidaan kysyä, mikä on eri näkökulmien pai-
noarvo suhteessa toisiinsa. Yksittäiset palveluiden käyttäjien mielipi-
teet ja kokemukset eivät yksittäisinä edusta muita kuin kyseistä käyt-
täjää, mutta koottuna suurella määrällä mielipiteitä voi olla vastaavaa
edustavuutta kuin vaikkapa mielenosoituksella tai adressilla. Toisaalta
mikään muista näkökulmista ei suoraan kohdennu kokemukselliseen
palvelun saajan näkökulmaan. Kun otetaan huomioon yksilökohtaisen
asiakkuusnäkökulman ja kollektiivisen osallistumisen ja vaikuttamisen
väliset ristiriidat ja asiakkuuksien monet piirteet, kerää kysymys, voi-
daanko julkisten palvelujen osalta puhua ollenkaan puhua asiakkaista.
Voidaanko esimerkiksi toimeentulotukea hakeva vähävarainen tai
päihdehuoltoon lähetetty ihminen nähdä asiakkaina? Näkemyksemme
mukaan voidaan.

Pääasiallinen peruste nykyistä vahvemmalle asiakaslähtöisyydelle
on nykyaikaisen valtion luonne, se ei ole pakkovaltaan perustuva vaan
kansalaisten hyväksyntään perustuvaa vallankäyttöä. Kansalaisilla on
siten oikeus vaikuttaa myös suoraan saamiinsa palveluihin. Palvelu-
käyttäjälle annettu ääni lisää oletettavasti myös julkisten palvelujen
ja julkishallinnon legitimitettä. Bo Rothstein (1994) esimerkiksi väit-
tää, että hyvinvointivaltion hyväksynnän ylläpitämiseksi on keskeistä
keskiluokan tuki ja tätä voidaan vahvistaa tarjoamalla hyvälaatuisia
ja vaihtoehtoisia palveluja. Palveluiden käyttäjillä on tietoa palvelu-
jen saatavuudesta ja laadusta ja tätä tietoa voidaan käyttää palvelujen
kehittämisessä. Ammatillaisen vahvuutena on palvelua koskeva yle-
nen, teoreettinen tieto ja palvelun käyttäjä katsoo asioita omasta näkö-
kulmastaan, kuinka palvelu vastaa hänen tarpeisiinsa. Miten tätä palve-
lujen käyttäjän näkökulmaa sitten voidaan hyödyntää ja miten sitä on
käytetty palvelujen arvioinnissa? Tarkastelemme tätä kysymystä seu-
raavaksi.

Miten palvelun käyttäjän ääntä hyödynnetään?

Millainen merkitys asiakaslähtöisyydelle palvelujen arvioinnin näkökulmasta sitten annetaan? Tähän on monenlaisia vaihtoehtoja. Eräs jakolinja erottaa sellaisia arviointeja, joissa kysytään yhtäältä kansalaisten luottamusta ja yleisiä käsityksiä sekä toisaalta kokemustietoon perustuvia arviointeja. Muuri (2008) on lähestynyt palvelujen käyttäjiä tarkastellen esimerkiksi luottamusta julkisiin palveluihin ja halukkuutta kehittää eri palveluja. KuntaSuomi 2004-tutkimushankkeen yhdessä osiossa on tarkasteltu kuntalaisten tyytyväisyyttä palveluihin (Pekola-Sjöblom 2002). Kysymykset eivät pureudu yksityiskohtaisesti kokemuksiin palveluista, mutta antavat käsitystä erityyppisten kunta- palveluiden saamasta kannatuksesta. Kannatukseen ja yleiseen käsitykseen perustuvien vastausten taustalla on oletettavasti erilaisia elementtejä, asenteita, omia ja muiden kokemuksia ja ne ovat omalta osaltaan tärkeitä julkisten palvelujen kannatuspohjan tarkastelun kannalta.

Välitön kokemustieto palveluista on kuitenkin kohdennetumpi palvelujen kehittämisen väline. Tämänkin suhteen on erilaisia vaihtoehtoja. Melko tavanomainen lähestymistapa on tyytyväisyys palveluihin. Liikeyrityksen ovensuussa saattaa olla punaisia ja vihreitä palloja, joita laatikkoon tiputtamalla asiakas ilmaisee tyytyväisyytensä. Vastaa- vasti kunnallisen palvelulaitoksen asiakaskyselyssä saatetaan pyrkiä samaan toisessa muodossa. Tyytyväisyyteen käsitteenä liittyy myös joi- takin ongelmia: se on riippuvainen kansalaisen odotuksista, tarpeiden luonteesta ja vaikkapa aikaisemmista kokemuksista (Vakkuri 2010),

Kokemustiedon kerääminen jäsenneyllä kyselyllä tai laadullisena tietona avovastauksilla antaa oletettavasti tarkemman kuvan palveluiden käyttäjien kokemuksista. Eräs mahdollisuus jäsentää kokemuk- sia on jakaa ne tarpeiden tyydytykseen ja palveluprosessiin. Ensin mai- nittu näkökulma kohdentuu palvelun ja palvelun käyttäjän/hakijan tarpeisiin, esimerkiksi vastaavatko kunnan päivähoitopalvelut hakijan tarpeita. Tämä näkökulma mahdollistaa tarkastelemaan missä määrin poliittisesti päätetyt ohjelmat/palvelut kykenevät ratkaisemaan yhteis- kunnallisia ongelmia ja missä määrin, erityisesti pitemmällä aikavälillä, syntyy uudenlaisia ongelmia. Toisena kriteerityyppinä on palvelupro-

sessi, eli kuinka sujuvaa palvelu on. Taustalla ovat universaaleihin palveluihin liitetyt harkintakriteerit (Kaskisaari ym. 2010). Mikäli palvelu olisi vain standardoitu tuote tai tulonsiirto, niin olisi helppo arvioida sen saatavuutta. Monissa palveluissa on kuitenkin erilaisia kriteerejä (esimerkiksi kelpoisuus palvelun piiriin, tulosisidonnaisuus) ja tällöin siirrytään tarveharkinnan puolelle.

Dahlbergin ja Vedungin (2001) mukaan vallanjaon näkökulmasta voidaan myös julkisille palveluille asettaa tietyt vaatimukset. Palveluiden saatavuuden tulee olla selkeästi määritelty ja toiminnan tulee olla avointa ja asiakasta huomioivaa. Keskeinen kysymys asiakkaan huomioimisessa on kieli, sen ymmärrettävyys ei-ammattilaisen näkökulmasta. Myös valitusmahdollisuus on tärkeä ominaisuus, jota voi verrata hyödykemarkkinoilla kuluttajansuojaan. Tällaiset kriteerit liittyvät weberiläisen, neutraalin hallinnon periaatteisiin sekä juridiseen kansalaisten tasapuolisuutta säätelevään säännöstöön. Periaatteet ovat kuitenkin ideaaleja ja tarvitaan välineitä niiden toteutumisen tarkasteluun. Vaikka tällainen palautetieto palvelun ongelmanratkaisukyvystä voi kumuloitua eri puolilta, ei vähiten palvelutuottajan taholta, voidaan palvelun vastaanottajan kokemustietoa pitää tässä yhteydessä erityisen tärkeänä. Varsinkin kritiikki tarpeita vastaamattomasta tai huonosti toteutetusta palveluista ei välttämättä nouse esille palvelun tuottajan taholta.

Millaisessa suhteessa palvelun tarvevastaavuus ja prosessin hyvyys ovat toisiinsa? Perustuuko palvelun käyttäjän kokemustieto avun saantiin, siihen että palvelu vastaa tarpeita, vai siihen, millainen tuntemus palvelutapahtumasta jää? Ilmeisesti jälkimmäinen on tärkeää, sillä esimerkiksi vaatimatonta apua (toimeentulotuki) voidaan perustella niin, että se tuntuu oikeudenmukaiselta. Kaiken kaikkiaan tällaista palautetietoa tulisi kerätä nykyistä systemaattisemmin. Valtio ja erityisesti kunnat eivät näytä pitävän tärkeänä selvittää, vastaavatko palvelut tarkoitustaan ja onko toteutus ollut palvelun saajan huomioiva. Palveluiden käyttäjien kokemustiedon systemaattista keräämistä voidaan siten pitää myös vastavoimana, kriittisenä arviointina (Pohjola 2010). Kuten yksityisistä palveluista, vaikkapa hotelleista, voidaan sosiaali- ja terveyspalveluihin liittää perusteltuja käyttäjäkokemuksia, jotka mahdollistavat eri tahoille välitetyn palautetiedon. Tarkastelemme seura-

vaksi tällaisen palautetiedon käyttöön liittyviä kysymyksiä.

Miten tietoa käytetään?

Miten asiakastietoa, palveluiden käyttäjien kokemuksia, käytetään hyväksi päätöksenteossa? Arviointitietoa käyttöön voidaan suhtautua epäluulolla, pelätä että se nostaa esille negatiivisia asioita tai ylisuuria odotuksia. Huonossa tapauksessa arvioivaa tietoa kerätään mutta se jää käyttämättä. Julkisten palveluiden kohdalla ei ole tavanomaista hyödyntää palveluiden käyttäjien näkökulmaa ja mekanismit siihen ovatkin kehittymättömiä. Yleensä palveluita katsotaan tuottajan näkökulmasta, esimerkiksi kunnan tarjoamien sosiaali- ja terveyspalveluiden määrinä ja käyttöasteina. Palvelujen tuotantoa voidaan seurata erilaisin taloudellisin mittarein ja vaikkapa verrata tuotantotapoja toisten kuntien ratkaisuihin. Kuntalaisilla, erityisesti palveluiden käyttäjillä, voi kuitenkin olla toisenlainen käsitys palveluiden onnistumisesta ja vaikuttavuudesta. Erityisesti 1990-luvun puolivälissä käynnistyneen kuntien päätösvallan kasvun seurauksena on olemassa hyvin erilaisia tapoja järjestää palveluita. Tämänkin vuoksi on tärkeää arvioida miten erilaiset ratkaisut vastaavat laadun ja vaikuttavuuden kriteereihin. Julkisten palveluiden on periaatteessa tarkoitus vastata tiettyihin tarpeisiin tai ratkoa tiettyjä ongelmia. Palveluiden taustalla on hallinnollisesti valmisteltu ja poliittisesti päätetty käsitys palvelun tarpeellisuudesta. Tämä ei kuitenkaan takaa sitä, että palvelut myös toteutuvat tarkoitetulla tavalla (Rothstein 1994).

Voidaan vähintään edellyttää, että palvelun tuottaja ottaa huomioon tällaisen palautteen ja korjaa asian. Kyse voi olla myös isommasta, palvelutuotannon perusteita koskevasta erimielisyydestä ja resurssien riittämättömyydestä. Kyse on laajemmin kansalaisten vaikutuksesta poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon. Kaiken kaikkiaan palvelutuotanto, joka ei vastaa tarpeisiin, ei pitkän päälle ole oikeutettua. Toisaalta, tähän asti professionaalisesti järjestetty, verovaroin rahoitettu, poliittisesti päätetty julkispalvelujen tuotanto ei ole kovinkaan hyvin ottanut asiakkaitaan huomioon. Asiakasperusteinen arviointi

on mahdollista ja sillä saadaan tietynkaltaista tietoa. Palveluiden käyttäjien kokemustiedon ei tarvitse korvata muita yhteydenpitokanavia kansalaisten ja päätöksentekijöiden välillä. Kokemustiedolla on oma, tärkeä merkitys antaa palautetta palveluiden toimivuudesta. Tämän ohella tarvitaan laaja-alaisempia näkökulmia vaikkapa eri palveluiden keskinäisestä priorisoinnista, palveluiden rahoituksesta ja palveluiden tuottamistavoista. Asiakkaiden huomioiminen asettaa vaatimuksia kunnallisen palvelutuotannon avoimuudelle ja kyvykkyydelle käydä keskustelua palvelujen käyttäjien kanssa.

Olemme edellä esittäneet, että asiakasrooli on keskeinen palvelujen arvioinnin väline. Palvelujen käyttäjällä on oma roolinsa antaa palautetta ja mahdollistaa palvelujen tuottajalle käsitystä palvelun toimivuudesta. Osa kuntapalveluista on pakottavia, tällöinkin on syytä tarjota toimien kohteelle ääntä varaventtiilinä mielivaltaa vastaan. Asiakkaalla voi myös olla näkemystä palvelujen mitoituksesta ja muista yleisistä kysymyksistä. Vaikka päätös näistä kuuluu poliitikoille, on hyvä käydä keskustelua myös palvelujen saajien kanssa. Kunnanvaltuusto esimerkiksi voisi edellyttää hallintokunnilta vuosittaista raportointia palveluiden toimivuudesta kuntalaisten kannalta. Asiakkaiden ääntä tarvitaan myös pitämään palveluita ajan tasalla. Erilaiset uudet tarpeet (esimerkiksi lasten ympärivuorokautinen hoito) saattavat nousta esille palveluiden käyttäjien keskuudesta.

On myös syytä kysyä, mikä on kuntalaisten intressi osallistua tällaisen tiedon välittämiseen? Palveluiden käyttäjien antaman palautetiedon tulee olla vapaaehtoista, kuten muunkin osallistumisen, mutta sen antamiseen voidaan kannustaa. Voiko asiakkaan äänen käyttö johtaa asiakkaan sitouttamiseen? Viime aikoina on näkynyt merkkejä palveluiden käyttäjien velvoittamisesta tietynlaiseen käyttäytymiseen. Esimerkiksi nuorten tukimuodot saattavat edellyttää opiskelu- tai työpaikan aktiivista hakemista. Erilaiset terveellisen elämän ohjeet voivat yksilötasolla olla myös syyllistäviä. Nähdäksemme ilmiöt ovat toisistaan riippumattomia. Velvoittavuus on osoitus painopisteen siirtymisestä, mutta palveluiden käyttäjän äänen vahvistamisen ei tarvitse johtaa siihen. Onko palvelujen käyttäjän, asiakkaan, kokemustietojen välittäminen poliittista osallistumista? Mikäli tietoa käytetään osana palvelujen kehittämistä ja arviointia, se voidaan nähdä tärkeänä syötteenä

päätöksentekoon. Mikäli palvelujen käyttäjiä halutaan tuoda mukaan palveluja koskevaan päätöksentekoon, voidaan käyttäjän ääntä vahvistaa asteittain. Olisi hyvä avata, millaista asiakaslähtöisyyttä erilaisissa uudistamishankkeissa tavoitellaan.

KIRJALLISUUS

- Beresford, Peter (2009).** Osallistumisen ja valinnan jännitteet terveydenhuollossa – palvelunkäyttäjän näkökulma. Teoksessa Koivusalo, Meri & Eeva Ollila & Anna Alanko (toim): *Kansalaisesta kuluttajaksi: Markkina ja muutos terveydenhuollossa*. Helsinki: Gaudeamus, 248-256.
- Burns, Danny & Hambleton, Robert & Hoggett, Paul (1994).** *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*. Houndmills, Basingstoke: MacMillan Press.
- Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001).** *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Eräsaari, Risto (1996).** Asiakas vai klientti. Teoksessa Virkki, Juha (toim.) *Käsi, kahva ja sateenvarjo*. Jyväskylä: Sophi, 32-41.
- Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008).** *Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta*. Jyväskylä: PS- Kustannus.
- Kaskisaari, Marja & Tammelin, Mia & Hirvonen, Johanna & Hämeenaho, Pilvi & Ilmarinen, Katja & Vartiainen, Anssi (2010).** *Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista*. Raportti 6/2010, Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kettunen, Pekka (2004).** *Osallistua vai vaikuttaa?* Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäatiö.
- Kettunen, Pekka & Kiviniemi, Markku (2000).** Osallistumisen tutkimus ja kansalaisten muuttuva toimintaympäristö. *Politiikka* 42 (1), 45-56.
- Lillrank, Paul (2008).** Kunta tuotanto-organisaationa: byrokratia, markkinat ja professiot julkisissa palveluissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36 (4), 363-371.
- Muuri, Anu (2008).** *Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää. Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta*

- legitimiteettiin*. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 178.
- Möttönen, Sakari (2010)**. Kuntalaisen muuttuvat roolit. *Uusi Kunta 2017 -julkaisut*, 1/2010. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2002)**. Kuntalainen palvelujen rahoittajana ja käyttäjänä. Teoksessa Marianne Pekola-Sjöblom & Voitto Helander & Stefan Sjöblom. *Kuntalaisen monet roolit. Kunta-Suomi 2004-tutkimuksia*, 37. Acta nro 147, Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 39-76.
- Parsons, Wayne (1994)**. *Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierre, Jon & Peters, B.G. (2000)**. Citizens versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment. *Administration and Society*, 32 (2): 9-28.
- Pohjola, Anneli (2010)**. Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Laitinen, Merja & Anneli Pohjola (toim.), *Asiakkuus sosiaalityössä*. Helsinki: Gaudeamus, 19-74.
- Raisio, Harri (2009)**. Pirulliset ongelmat terveydenhuollossa – esimerkkinä Kansallinen terveystanke ja hoitotakuu-uudistus. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?* Helsinki: Gaudeamus, 73-91.
- Rothstein, Bo (1994)**. *Vad bör staten göra? Om välfärdstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS-Förlag.
- Tritter, Jonathan (2009)**. Vallankumous vai hidas muutos? Miten ymmärtää kansalaisten ja potilaiden osallistumista. Teoksessa Koivusalo, Meri & Eeva Ollila & Anna Alanko (toim.) *Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkina ja muutos terveydenhuollossa*. Helsinki: Gaudeamus, 210-226.
- Vakkuri, Jarmo (2010)**. Tyytyväisyyden mahdottomuusteoreemasta julkisissa palveluissa. Pääkirjoitus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38 (1), 5-7.
- Vartiainen, Pirkko (2009)**. Kansalaiset terveydenhuollon uudistajina. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?* Helsinki: Gaudeamus, 172-185.
- Vedung, Evert (2008)**. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Virtanen, Turo (1995)**. Mikä suojaa leikkauksilta? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 22 (2), 160-163.